Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
1P.265/2005 /biz

Sentenza del 18 aprile 2006
I Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Féraud, presidente,
Nay, Eusebio,
cancelliere Crameri.

Parti
Comune di Bignasco,
ricorrente, rappresentato dal Municipio e patrocinato dall'avv. dott. Matteo Pedrotti, studio legale avv. Luigi Mattei,

contro

Gran Consiglio del Cantone Ticino, 6501 Bellinzona,
Consiglio di Stato del Cantone Ticino,
6500 Bellinzona,

Municipio di Cavergno, 6690 Cavergno,
Municipio di Cevio, 6675 Cevio.

Oggetto
art. 50 Cost., art. 16 e 20 Cost./TI (aggregazione coatta dei Comuni di Cevio, Bignasco e Cavergno),

ricorso di diritto pubblico contro il decreto legislativo del 25 gennaio 2005 del Gran Consiglio del Cantone Ticino.

Fatti:
A.
Nel 1998 i Municipi della Vallemaggia hanno affrontato il tema dell'aggregazione partendo da più varianti, fra cui inizialmente anche da quella di creare un Comune unico per tutta la Valle. Successivamente, si pensò di aggregare in un Comune unico i Comuni dell'Alta Vallemaggia. Questi ambiziosi progetti furono abbandonati a dipendenza delle difficoltà sorte nel creare al proposito il necessario consenso. Con risoluzione governativa del 3 aprile 2001 fu quindi istituito un gruppo di lavoro per lo studio dell'aggregazione dei Comuni di Bignasco, Cavergno e Cevio, che ha rassegnato il suo rapporto finale il 27 febbraio 2003. Il progetto di aggregazione, approvato dal Consiglio di Stato del Cantone Ticino, è stato sottoposto nei Comuni interessati a una votazione consultiva l'8 febbraio 2004: per l'aggregazione si sono pronunciati 395 cittadini, contro 222. In due Comuni vi è stata una netta maggioranza di voti favorevoli (164 voti per l'aggregazione, 25 contrari a Cevio e 177 favorevoli contro 108 contrari a Cavergno), mentre a Bignasco il risultato è stato negativo (89 voti contro l'aggregazione, 54 a favore).
B.
Con messaggio del 7 settembre 2004 il Consiglio di Stato ha proposto al Gran Consiglio del Cantone Ticino di adottare un decreto legislativo con cui veniva decisa l'aggregazione dei Comuni di Cevio, Bignasco e Cavergno in un nuovo Comune, denominato Comune di Cevio. Il Comune di Bignasco veniva coinvolto, nonostante il voto contrario, poiché divenuto incapace a conseguire il pareggio dei conti e necessario per la definizione del nuovo Comune (con una popolazione di 1'299 abitanti al 1°gennaio 2003) e ritenuto che il 64,02 % della citta-

dinanza del comprensorio si era espressa a favore della fusione.

Con decreto legislativo del 25 gennaio 2005 il Gran Consiglio ha deciso la fusione dei tre Comuni (Foglio ufficiale n. 13 del 18 marzo 2005, pag. 110 segg.). Il referendum lanciato contro il decreto legislativo non ha raccolto un numero sufficiente di firme.
C.
Il Comune di Bignasco impugna il decreto legislativo dinanzi al Tribunale federale mediante un ricorso di diritto pubblico. Chiede, in via provvisionale, di concedere l'effetto sospensivo al gravame e, nel merito, di cassare l'impugnato decreto che violerebbe la garanzia costituzionale dell'esistenza del Comune, della consistenza del suo territorio e della sua autonomia; sarebbero inoltre lesi i principi di legalità e della proporzionalità, nonché dell'interesse pubblico e del divieto dell'arbitrio. Dei motivi si dirà nei considerandi.
D.
I Municipi di Cavergno e di Cevio propongono di respingere il ricorso, sostenendo che l'istituzione del nuovo Comune rientra nell'interesse pubblico, manifesto e prevalente. Il Consiglio di Stato, per sé e in rappresentanza del Gran Consiglio, postula la reiezione, in quanto ammissibile, del rimedio esperito.
E.
Con decreto presidenziale del 18 maggio 2005, in accoglimento della domanda provvisionale, non avversata dalle parti, al ricorso è stato conferito l'effetto sospensivo.
L'8 luglio 2005 il ricorrente ha prodotto osservazioni, non richieste.

Diritto:
1.
1.1 Il Tribunale federale esamina d'ufficio l'ammissibilità dei ricorsi che gli vengono sottoposti, senza essere vincolato, in tale ambito, dagli argomenti delle parti o dalle loro conclusioni (DTF 131 I 153 consid. 1, 145 consid. 2).
1.2 Con scritto dell'8 luglio 2005 il Comune ricorrente, precisato che non riteneva necessario chiedere formalmente l'assegnazione di un termine per la replica, ha nondimeno prodotto alcune generiche osservazioni. Queste, neppure considerate quale replica dal ricorrente, devono essere stralciate dagli atti (art. 93 cpv. 2 OG: cfr. DTF 125 I 71 consid. 1d/aa).
1.3 Il Comune di Bignasco fa valere che la sua aggregazione coatta ai Comuni di Cevio e di Cavergno lo farebbe scomparire, per cui è toccato nella sua autonomia, nella sua esistenza e nella sua consistenza territoriale ed è quindi legittimato a ricorrere.
Nella decisione 1P.700/2000 del 12 marzo 2001, concernente la fusione coatta del Comune di Sala Capriasca (apparsa nella RDAT I-2001 n. 1 pag. 3, consid. 2c), il Tribunale federale ha ribadito che un comune, quando non sia toccato come un privato, è legittimato a interporre un ricorso di diritto pubblico solo se difende la sua autonomia oppure la propria esistenza, garantita ai comuni ticinesi dall'art. 16 cpv. 1 e 2 Cost./TI, o l'integrità del suo territorio (cosiddetta Ëstandesgarantie¨; consid. 2b e riferimenti; v. anche DTF 131 I 91 consid. 1, 129 I 313 consid. 4.1 pag. 319, 104 Ia 381 consid. 1 in fine e 3a). Nella fattispecie, la legittimazione del ricorrente è quindi pacifica e il ricorso, tempestivo, può essere esaminato nel merito.
1.4 Il comune può quindi far valere, invocando la sua autonomia, che il Gran Consiglio nell'applicazione delle norme federali, cantonali o comunali sarebbe incorso nell'arbitrio o, nella misura in cui si tratti del diritto costituzionale cantonale o federale, che l'avrebbe interpretato o applicato in maniera errata. In tale ambito, per quanto queste critiche siano strettamente connesse con quella dell'asserita lesione dell'autonomia comunale, può addurre la violazione di disposizioni che disciplinano i compiti dei comuni e la loro fusione, delle garanzie costituzionali di procedura e sostenere che l'Autorità cantonale avrebbe disatteso la portata di diritti costituzionali. Quando il ricorso per violazione dell'autonomia comunale o concernente l'esistenza di un comune è fondato su norme di livello costituzionale, il Tribunale federale esamina liberamente la decisione impugnata; restringe invece la cognizione all'arbitrio riguardo all'applicazione di norme di grado inferiore, all'accertamento dei fatti e alla valutazione delle prove (DTF 131 I 91 consid. 1, 129 I 392 consid. 2.1, 120 Ia 203 consid. 2a, 104 Ia 381 consid. 6b pag. 393).
2.
2.1 Il ricorrente si diffonde in primo luogo sulla portata degli art. 50 Cost., 16 e 20 Cost./TI, sui materiali legislativi delle norme cantonali, sulla loro interpretazione da parte del Parlamento e sul ruolo costituzionale

del Cantone quale autorità di vigilanza. Fa valere, in sostanza, che con il contestato decreto il Gran Consiglio avrebbe interpretato l'art. 20 Cost./TI in maniera troppo ampia e quindi lesiva dell'art. 16 Cost./TI.
2.2 L'art. 50 cpv. 1 Cost. garantisce l'autonomia comunale ïella misura prevista dal diritto cantonale¨. Questa disposizione conferma di massima la giurisprudenza formatasi sotto il dominio della precedente Costituzione, secondo cui l'autonomia comunale è un istituto di diritto cantonale che esiste unicamente se, e in quanto, quest'ultimo la consacra (sentenza del 12 marzo 2001, citata, consid. 3; sentenza del 23 dicembre 1970 in re Comune di Höri, consid. 3a e b, apparsa in ZBl 72/1971 pag. 427 segg.; Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, Berna 2000, vol. I, n. 2023; Hansjörg Seiler, Gemeinden im schweizerischen Staatsrecht, in: Verfassungsrecht der Schweiz, edito da Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg paul Müller, Zurigo 2001, n. 39 segg. pag. 501 segg.). Spetta in ogni caso ai Cantoni stabilire l'estensione e la misura dell'autonomia comunale (Beatrix Zahner, Gemeindevereinigungen - öffentlichrechtliche Aspekte, tesi, Zurigo 2005, pag. 19, 22 e 28; René Rhinow, Die Bundesverfassung 2000, Basilea-Ginevra-Monaco 2000, pag. 91). Ne segue che ai fini del giudizio, nella misura in cui il Comune ricorrente fa valere la violazione della sua autonomia, nel senso dell'esistenza o
dell'integrità del suo territorio, occorre fondarsi unicamente sul diritto cantonale (DTF 131 I 91 consid. 2; Seiler, loc. cit., n. 50 pag. 504).
2.3 L'art. 16 Cost./TI definisce il Comune un ente di diritto pubblico e ne garantisce l'esistenza (cpv. 1); lo dichiara inoltre autonomo nei limiti della Costituzione e delle leggi (cpv. 2). Questa garanzia concerne, come peraltro ammesso dal Comune ricorrente, l'istituto comunale, non il singolo comune (vedi il messaggio per la revisione totale della Costituzione ticinese, pubblicato nel 1995 in edizione speciale della RDAT, pag. 48). Già nella sentenza concernente l'aggregazione coatta del Comune di Sala Capriasca il Tribunale federale aveva ricordato che, contrariamente all'assunto ricorsuale, non è quindi impedita la modificazione della ripartizione territoriale tra i comuni, né la fusione, fosse pure coattiva, contrasta con la garanzia costituzionale (consid. 3; Giorgio Battaglioni, Aspetti giuridici della fusione dei Comuni ticinesi, in RDAT I-2000, pag. 21 e segg., in particolare pag. 25).

Su tale base era stato disposto l'art. 20 Cost./TI, che aveva il seguente tenore:
Ï I Comuni non possono modificare i loro confini, fondersi con altri Comuni, dividersi senza il consenso dei loro cittadini e l'approvazione del Gran Consiglio.
2 Il Cantone favorisce la fusione dei Comuni.
3 Il Gran Consiglio può decidere la fusione di due o più Comuni o la modifica dei loro confini, alle condizioni previste dalla legge.¨

Il testo attuale della norma, scaturito dalla modifica dei capoversi 1, 2 e 4, approvato nella votazione popolare del 25 settembre 2005, è il seguente:
Ï I Comuni non possono fondersi con altri Comuni o dividersi senza il consenso dei loro cittadini e l'approvazione del Gran Consiglio.
2 Il Cantone favorisce la fusione dei Comuni.
3 Il Gran Consiglio può decidere la fusione e la separazione di Comuni alle condizioni previste dalla legge.
4 Le rettifiche di confine e le cessioni di territorio di piccola entità sono convenute direttamente dai Comuni fatta salva la ratifica del Consiglio di Stato.¨
2.4 L'accenno ricorsuale alla recente modifica dell'art. 20 Cost./TI è ininfluente. In effetti, prima, ogni modifica dei confini comunali era equiparata dal profilo procedurale alla fusione e alla separazione dei comuni e richiedeva il consenso dei cittadini e l'approvazione del Gran Consiglio, oppure, se avveniva in modo coattivo, la decisione del Gran Consiglio ai sensi del previgente art. 20 cpv. 1 e 3 Cost./TI. Per ovviare a questo rigore formale, determinato dal carattere assai ampio e generale della precedente normativa, e ritenuta l'inopportunità di disciplinare a livello costituzionale le semplici modifiche di confini comunali, la definizione del quadro entro il quale possono intervenire la cessione di territorio e la rettifica dei confini giurisdizionali di piccola entità è quindi stata delegata a livello di legge: per la loro importanza politica e giuridica, soltanto la fusione e la separazione di Comuni impongono di essere disciplinate, nei loro principi, dalla Costituzione. Questa modifica costituzionale non ha quindi minimamente alterato la disciplina delle fusioni coatte (messaggio del 20 aprile 2004 concernente la modifica di alcune disposizioni della Costituzione, pag. 2 e seg. e relativo rapporto del 24 febbraio

2005, pag. 3).
2.5 Il Comune ricorrente non adduce argomenti decisivi che indurrebbero a scostarsi dalle considerazioni espresse nella sentenza del 12 marzo 2001 e si limita ad accennare alla circostanza che l'art. 20 Cost./TI durante i lavori della Costituente è stato modificato nel senso che il Cantone è chiamato a ẗfavorireë non più a p̈romuoverel̈e fusioni (cfr. al riguardo Eros Ratti, Il Comune, vol. IV, Losone 2003, pag. 22 seg.). Ora, questo rilievo è stato esaminato e ritenuto non determinante nella menzionata sentenza (consid. 3). In effetti, l'art. 20 Cost./TI enuncia il principio generale dell'integrità del territorio comunale e la necessità del consenso dei cittadini, oltre che dell'approvazione del Parlamento, nel caso in cui i comuni intendano dividersi o fondersi (cpv. 1). Nel contempo, esso dispone che il Cantone favorisce, cioè facilita, la fusione dei comuni. Certo, come si è visto, il testo normativo proposto dal Consiglio di Stato, conteneva al riguardo una formulazione più impegnativa (Ïl Cantone promuove la fusione ...¨), che nella Costituzione non è stata ripresa. La volontà è tuttavia sempre e indiscutibilmente quella di sostenere le aggregazioni, disponendo le basi per facilitarle (cpv. 2).

In detto contesto, e seguendo quell'intendimento, la norma costituzionale era stata completata con un terzo capoverso, che conferiva al Gran Consiglio la competenza di decretare una fusione anche senza il consenso dei cittadini di un comune o contro la loro volontà, attuando la cosiddetta fusione coatta, o coattiva (vedi il rapporto della Commissione speciale del Gran Consiglio per la Costituzione e i diritti politici, del 9 giugno 1997, pubblicato in edizione speciale della RDAT 1997, pag. 29 e 30): sostanzialmente, come risulta dai dibattiti parlamentari, l'art. 20 cpv. 3 Cost./TI costituisce, ciò che il ricorrente parrebbe disattendere, una norma speciale che deroga al principio generale espresso nel primo capoverso del disposto (Raccolta dei verbali del Gran Consiglio, Sessione ordinaria primaverile 1997, pag. 148).
2.5.1 Nella citata sentenza del 12 marzo 2001, il Tribunale federale ha ritenuto ovvio che una fusione coatta secondo l'art. 20 cpv. 3 Cost./TI soggiaccia all'adempimento di precisi requisiti, riassunti dal Costituente con l'espressione älle condizioni previste dalla legge¨, esprimendosi poi sui requisiti richiesti in particolare dall'art. 9 della previgente legge sulla fusione e separazione di Comuni, del 6 marzo 1945 (LFSC). Sul contestato adempimento, nel caso qui in esame, dei criteri posti dalla nuova normativa si dirà in seguito. Certo, come rilevato dal Comune ricorrente riferendosi a Guido Corti, la collaborazione intercomunale può porre al riparo da fusioni coattive, ma, come aggiunge poi l'invocato autore, queste potrebbero giustificarsi dinanzi ai compiti d'interesse pubblico sempre maggiori che i comuni devono svolgere e alla mancanza talvolta cronica di autonomia finanziaria, politica e amministrativa (Introduzione, in: Il Comune: Aspetti giuridici e istituzionali, edito dalla CFPG, Lugano 1977, pag. 3). Ne segue che la critica ricorsuale secondo cui il Gran Consiglio avrebbe interpretato in maniera troppo ampia l'art. 20 Cost./TI, come già ritenuto dal Tribunale federale, è priva di consistenza.
2.5.2 Il Tribunale federale ha inoltre ricordato che secondo la costante giurisprudenza la fusione, se prevista dal diritto cantonale, può essere decretata anche senza l'accordo di tutti i Comuni interessati, a meno che un siffatto consenso non sia imposto dalla normativa cantonale (consid. 5 in fine con numerosi riferimenti e 6 in fine; cfr. anche DTF 131 I 91 consid. 2, 94 I 351 consid. 4b/bb, 27 I 324 consid. 1). Ora, nel Cantone Ticino l'accordo dei cittadini non è richiesto dall'art. 20 cpv. 3 Cost./TI, ciò che è del resto insito nell'accettato concetto di fusione coatta. È quindi a ragione che il Comune ricorrente non insiste sulla facoltà del Parlamento di decretare una fusione contro l'opinione di una parte dei cittadini.
2.5.3 Accennando alla criticata interpretazione di queste norme da parte del Parlamento, dell'Esecutivo e dei deputati, che ritenevano l'art. 20 cpv. 3 Cost./TI una base costituzionale sufficiente per la fusione litigiosa, il Comune ricorrente parrebbe disconoscere che, sebbene questa interpretazione sia stata contestata durante i dibattiti parlamentari (circostanza peraltro non eccezionale nel quadro di confronti politici), la maggioranza assoluta dei membri del Gran Consiglio ha nondimeno deciso l'aggregazione in esame (art. 9 cpv. 1 LASC), confermando in tal modo come corretta l'interpretazione governativa. Infine, se da un lato è vero, come assume il Comune ricorrente, che parte della popolazione dimostra un certo scetticismo riguardo alle aggregazioni coattive, non si può d'altro canto tralasciare di rilevare che il referendum lanciato contro la criticata fusione non ha raccolto un numero sufficiente di firme.
2.6 Neppure il richiamo da parte del Comune ricorrente ad altre sentenze del Tribunale federale muta l'esito delle predette conclusioni. L'assunto secondo cui la DTF 94 I 351 non concernerebbe affatto una situazione paragonabile a quella litigiosa, visto che si trattava di un comune molto più piccolo (43 iscritti in catalogo) di quello qui ricorrente (175 iscritti), non è manifestamente decisiva. La stessa conclusione vale per l'accenno nella causa del Comune di Ausserbinn (44 abitanti; DTF 131 I 91 consid. 3.3).

Ne segue che le critiche di violazione degli art. 50 Cost., 16 e 20 Cost./TI sono infondate. L'art. 20 Cost./TI, come chiaramente stabilito nella sentenza del 12 marzo 2001, costituisce infatti una base legale sufficiente per procedere, alle condizioni previste dalla legge, a una fusione di comuni. Il Comune ricorrente sostiene che nella sentenza del Comune di Sala Capriasca il Tribunale federale né si sarebbe interrogato sull'esatta portata della garanzia contenuta nell'art. 16 Cost./TI né con la necessaria coordinazione di questa norma con l'eccezione prevista all'art. 20 cpv. 3 Cost./TI. La critica è priva di ogni fondamento. Come si è visto, in quella sentenza è stato espressamente rilevato che l'art. 16 Cost./TI concerne l'istituto comunale e non il singolo comune e che la fusione nel Cantone Ticino, fosse pure coattiva, non contrasta con la garanzia costituzionale della sua esistenza.
3.
3.1 Il Comune ricorrente contesta poi, riguardo alla fusione coatta, la costituzionalità dell'art. 9 LASC, che ha il seguente tenore:

Ëon il voto della maggioranza assoluta dei suoi membri, tenuto conto dell'esito della votazione consultiva in tutto il comprensorio, il Gran Consiglio può decidere l'aggregazione anche quando i preavvisi assembleari non sono favorevoli, in particolare:
a) quando la pregiudicata struttura finanziaria e le limitate risorse economiche di un Comune non gli permettono più di conseguire il pareggio della gestione corrente;
b) se la partecipazione di un Comune alla costituzione di un nuovo Comune è necessaria per ragioni geografiche, pianificatorie, territoriali, di sviluppo economico, di funzionalità dei servizi e di apporto di risorse umane e finanziarie;
c) se perdura l'impossibilità di un Comune di costituire i suoi organi o di assicurare una normale amministrazione o quando gli organi comunali si sottraggono in modo deliberato ai loro doveri d'ufficio.¨
3.2 Nella sentenza del 12 marzo 2001 il Tribunale federale aveva ritenuto che, come risultava dai lavori preparatori, l'impostazione e la filosofia che stavano alla base della fusione coatta secondo la legge del 1945, comprese le cautele per decretarla, non si differenziavano sensibilmente da quelle che avevano dettato l'art. 20 Cost./TI; in particolare, esse non se ne distanziavano tanto da far apparire addirittura incostituzionali le regole della LFSC. È poi stato ritenuto che, nell'essenziale, la fusione coatta considerata nella Costituzione era già prevista nella legge del 1945 e persino dalla normativa del 1906, il cui art. 14bis, introdotto nel 1926, sanciva il principio della fusione pronunciata d'ufficio dal Gran Consiglio, quando l'avessero richiesto l'interesse economico e amministrativo, nonché il progressivo sviluppo dei comuni stessi, concludendo per la costituzionalità della legge previgente (consid. 6). È stato stabilito che la legge del 1945 poteva non più corrispondere pienamente, per certi versi, alle nuove esigenze e che poteva essere perfezionata, ma che ciò non bastava a farla considerare contraria alla Costituzione, per lo meno in quanto essa concerneva e disciplinava la fusione coatta: la procedura di
fusione prevista dalla LFSC non era in effetti stata sovvertita dalla nuova Costituzione, la quale permetteva di concludere che l'aggregazione coatta colà disciplinata non era incostituzionale.

Anche in quella vertenza si trattava di una fusione decretata dal Gran Consiglio giusta l'art. 20 cpv. 3 Cost./TI, che si applicava e si applica quando sia ritenuta necessaria nell'interesse generale, indipendentemente dall'eventuale opposizione di un comune. Le regole stabilite dalla legge del 1945 sono poi state perfezionate con l'adozione della nuova legge, in particolare del suo art. 9.
3.3 Nel messaggio del 14 gennaio 2003 concernente la legge sulle aggregazioni e separazioni dei Comuni (n. 5355), il Consiglio di Stato ha ricordato che il tema delle aggregazioni è vecchio di un secolo. Con lo stesso, l'Esecutivo cantonale ha ritenuto che si giustificava l'adozione di una legge più ëdidatticaë ha ribadito il ruolo centrale del Parlamento cantonale, già previsto dalle leggi del 1906 e 1945 (v. messaggio citato n. 4.1 pag. 14 e seg.). Secondo il Governo, il Legislativo, che rappresenta i cittadini di tutto il Cantone, deve poter mantenere quella latitudine di apprezzamento da sempre conferitagli dalla legge, riassumibile nella locuzione ëdecide secondo l'interesse generaleëprevisto dall'art. 8 della proposta di legge: questa norma ha ripreso integralmente il concetto espresso dalla legge del 1945. È poi stato sottolineato, che il potere del Parlamento di decidere secondo l'interesse generale è collegato anche al controverso tema dell'aggregazione che non raggiunge in uno o più comuni la maggioranza dei consensi (concetto che ha trovato formulazione separata dopo il dibattito parlamentare nell'art. 9 litigioso).

3.4 Il Comune ricorrente, insistendo sull'assunto secondo cui le fusioni dovrebbero essere circoscritte ai casi eccezionali, criterio questo peraltro né espressamente menzionato nell'art. 20 Cost./TI né nella LASC, disconosce che, nel messaggio del 7 settembre 2004, il Consiglio di Stato medesimo ha ricordato che l'aggregazione nella forma coatta deve costituire l'eccezione, proponendo tuttavia di attuarla quando l'adesione di un comune contrario è indispensabile per la nascita di un progetto solido, rispettivamente quando l'esclusione di un comune contrario potrebbe comportare per lo stesso comune difficoltà finanziarie. Rilevava che l'esclusione del Comune di Bignasco dal progetto non comprometterebbe soltanto la realizzazione del progetto, ma metterebbe in difficoltà questo stesso Comune, la cui situazione non può essere definita sufficientemente solida da garantire uno sviluppo autonomo a medio/lungo termine (pag. 2). Il ricorrente disattende pure che il suo coinvolgimento nell'aggregazione non è dovuto soltanto alla circostanza ch'esso, secondo il Consiglio di Stato, non riesce più a pareggiare i conti (art. 9 lett. a LASC), ma anche perché la sua partecipazione è stata ritenuta fondamentale per la nascita del nuovo Comune
(art. 9 lett. b LASC).

In effetti, come già rilevato, occorre tener conto non soltanto della volontà del Comune ricorrente, ma pure, ciò che l'insorgente misconosce, dell'interesse generale ai sensi dell'art. 8 LASC, segnatamente degli altri Comuni da aggregare. Ora, nelle osservazioni al ricorso, i Municipi di Cavergno e di Cevio insistono e precisano l'esistenza di un interesse pubblico e regionale, fondato su evidenti necessità operative e funzionali a favore dell'aggregazione litigiosa, che prevale su quello del Comune ricorrente; interesse peraltro ammesso e riconosciuto espressamente a suo tempo anche dalle Autorità comunali di Bignasco.
3.5 Il Comune ricorrente (richiamando Ratti, op. cit., vol. III, pag. 1897 e segg.), adduce che la fusione potrebbe essere disposta soltanto quale ültima ratio, laddove il Comune, confrontato con insanabili e durature difficoltà ad assicurare i compiti pubblici affidatigli, non sia più funzionale né funzionante: al suo dire, sarebbe soltanto nei casi estremi, elencati all'art. 201 della legge organica comunale, del 10 marzo 1987 (LOC), concernente in particolare l'impossibilità del comune di costituire i propri organi e la difficoltà di assicurare la normale amministrazione, che il Consiglio di Stato potrebbe avviare d'ufficio il processo di aggregazione previsto dall'art. 202 LOC a norma della LASC.
Orbene, i motivi elencati all'art. 202 corrispondono in sostanza a quelli indicati all'art. 9 lett. c LASC, che non sono però quelli per i quali è stata decretata la contestata aggregazione. È d'altra parte pacifico che i richiamati motivi possono costituire la giustificazione classica per legittimare un'aggregazione coatta (cfr. l'analoga disciplina vallesana, DTF 131 I 91 consid. 3).
3.6 Riferendosi alla sua autonomia, il Comune ricorrente disattende anche che nella fattispecie la procedura di aggregazione non è stata avviata d'ufficio (cfr. art. 5 LASC). Come rilevato dai Municipi di Cavergno e Cevio nelle loro osservazioni, con lettera del 21 febbraio 2001 i tre Municipi hanno infatti chiesto all'unanimità al Dipartimento delle istituzioni l'avvio di un progetto di aggregazione per il loro comprensorio (cfr. art. 4 LASC), progetto distintosi, al dire dei due citati Municipi, per l'assoluta indipendenza con la quale ha operato la Commissione di studio.
3.7 La costituzionalità e la legalità di una fusione coatta nel Cantone Ticino sono già state ammesse dal Tribunale federale. La costituzionalità dell'art. 9 della nuova legge, che come si è visto precisa e conferma sostanzialmente la normativa precedente (v. il citato messaggio, del 14 gennaio 2003, pag. 14 e seg.), è data e la base legale è quindi sufficiente (cfr. anche Zahner, op. cit., pag. 113 seg.). Il ricorrente non adduce d'altra parte nuovi argomenti che indurrebbero a scostarsi da questa conclusione. Certo in un passaggio della sentenza del 12 marzo 2001, da lui più volte richiamato, è stato rilevato che la fusione non è la panacea dei mali comunali e che la ricerca dell'efficienza gestionale e amministrativa non deve far trascurare sempre e a ogni costo il sentimento di appartenenza che lega spesso i cittadini a una determinata comunità, rendendoli più partecipi alla sua vita e più vicini alla sua gestione. Poiché fa scomparire, in quanto enti autonomi, i comuni coinvolti - nel caso dell'aggregazione coatta pure contro la loro volontà - essa va certamente affrontata con prudenza, tenendo conto anche degli altri mezzi istituzionali che, senza incidere sull'esistenza del singolo comune, possono facilitare la soluzione
dei suoi problemi o attenuarli (consid. 8). Ora, nel rapporto di maggioranza del 14 dicembre 2004 della Commissione speciale aggregazione dei comuni sul messaggio governativo concernente l'aggregazione litigiosa, è rilevato che a partire dal caso del Comune di Sala Capriasca sono stati elaborati 19 progetti di aggregazione sottoposti al voto consultivo: 5 sono stati abbandonati, 14 sono andati in porto, di cui quattro attraverso aggre-

gazione coatta: dai 66 vecchi Comuni nasceranno quindi 19 nuovi Comuni, per cui, si concludeva, che le cifre tranquillizzavano sull'eccezionalità del ricorso allo strumento dell'aggregazione coatta (pag. 2 e seg.).
3.8 Nella citata sentenza il Tribunale federale aveva pure ricordato che sempre dai lavori preparatori della Costituzione ticinese, e dall'art. 20 che ne è definitivamente scaturito, risultavano anche le cautele che debbono presiedere alle fusioni e lo spirito che deve guidarle, l'aggregazione forzata essendo in qualche modo l'ültima ratio, ritenendo che quelle cautele, nel caso della Capriasca erano state rispettate. Occorre quindi esaminare se lo sono state anche nel caso di specie.
4.
4.1 Nel merito, il Comune ricorrente rileva di disporre di una superficie importante (8'143 ha), che da sola supera quella degli altri due Comuni coinvolti nella fusione, di poter contare su un significativo numero di abitanti, in aumento negli ultimi anni (315 alla fine del 2003), di non aver mai riscontrato difficoltà a ricoprire le cariche del Municipio e che fino al 2000 ha potuto essere gestito senza far ricorso alla compensazione intercomunale. Sottolinea che avrebbe praticamente già effettuato tutti gli investimenti importanti, per cui quelli ancora da eseguire non ne pregiudicherebbero l'esistenza. Su quest'ultimo aspetto la sua situazione sarebbe diametralmente opposta a quella degli altri due Comuni, nei quali dovrebbero essere effettuati ancora molti investimenti. Aggiunge infine che negli scorsi anni avrebbe dimostrato una straordinaria vitalità e iniziativa nel promuovere collaborazioni intercomunali e, ricordato che sul suo territorio esistono notevoli riserve idriche, sostiene di essere, in sostanza, un Comune vivo e vitale.

Il ricorrente ammette, correttamente, di avere difficoltà finanziarie, che tuttavia sarebbero legate essenzialmente al contesto periferico in cui è situato e che caratterizzerebbe peraltro praticamente tutti i comuni che si trovano nella sua stessa situazione. Questo stato di povertà endemica dei comuni periferici, argomenta, era noto al Costituente, che avrebbe nondimeno scientemente scelto di proteggere il comune. Nel rapporto alla cittadinanza del dicembre 2003, Bignasco sarebbe stato presentato a torto, visto che disporrebbe di entrate fiscali importanti grazie alle aziende elettriche OFIMA, come un comune in miseria e allo sbando. Ammette che l'evoluzione positiva iniziata negli ultimi anni potrebbe trarre in inganno, poiché comprende anche il cosiddetto contributo transitorio che rappresenta comunque un diritto esplicitamente riconosciuto ai comuni. Aggiunge che secondo la dottrina i costi di un comune dipenderebbero in minima parte dalla sua dimensione e che la collaborazione intercomunale permetterebbe di giungere a risultati migliori. L'avversato progetto di fusione concernerebbe d'altro canto tre comuni periferici, con una struttura finanziaria debole o compromessa: dal piano finanziario risulterebbe poi, sempre a mente
del ricorrente, che l'aggregazione non comporterebbe un miglioramento sensibile della situazione economica del nuovo Comune.
4.2 Nel messaggio sulla LASC è posto l'accento sugli obiettivi perseguiti con le aggregazioni, che sono indicati al suo art. 2: essi, circostanza che il ricorrente parrebbe misconoscere, non sono prettamente finanziari, ma tendono piuttosto a permettere la creazione di entità comunali propositive, a favorire la valorizzazione e la gestione del territorio e a rivitalizzare le zone periferiche, ove ¾ dei comuni sono in compensazione intercomunale e il potere locale è confrontato con gravi problemi per carenza di risorse finanziarie e umane, con territori onerosi da gestire, ciò che implica, di fatto, l'assenza pressoché integrale di autonomia gestionale (pag. 6 seg.).
4.3 Nel messaggio del 7 settembre 2004 sull'aggregazione litigiosa è stato rilevato ch'essa riunisce tutti gli elementi per giustificare la fusione in forma coatta e che il progetto porterà alla nascita di un comune finanziariamente solido, con un importante ruolo sul piano regionale. L'esclusione di Bignasco dal progetto non comprometterebbe soltanto la realizzazione dell'aggregazione, ma metterebbe in difficoltà questo stesso Comune, la cui situazione non è sufficientemente solida da garantire uno sviluppo a medio/lungo termine. Nello stesso documento si legge che la situazione delle finanze dei tre Comuni è abbastanza impietosa: in particolare per Bignasco e Cavergno (ex Comuni in compensazione) ci sono di fatto poche o nessuna possibilità di garantire una gestione equilibrata al termine della fase transitoria prevista dalla legge ticinese sulla perequazione finanziaria intercomunale, del 25 giugno 2002 (LPI), ossia a partire dal 2008 (pag. 4). Per Bignasco, il Governo ha accertato, fondandosi su cifre dettagliate, che non riesce più a conseguire il pareggio dei conti, sebbene in passato abbia goduto, grazie in particolare appunto all'apporto fiscale delle OFIMA, di una buona situazione finanziaria. Gli investimenti effettuati,
ma anche errori nella gestione finanziaria, hanno infatti condotto a un dissesto finanziario (pag. 10). Ha poi illustrato la necessità dell'aggregazione di Bignasco per il nuovo Comune, facendo perno, come già per Sala

Capriasca seppure in questo Comune la situazione finanziaria fosse ben diversa, in particolare sulla solidarietà intercomunale, sulla necessità di creare per il nuovo Comune in primo luogo una contiguità territoriale e sull'importanza del numero di abitanti apportabili (300 abitanti su circa 1300); (pag. 11 e 12). Nella risposta al ricorso, il Consiglio di Stato ribadisce che l'inclusione di Bignasco consente di raggiungere non solo gli obiettivi previsti dalla LASC, ma anche quelli della LPI. Il Consiglio di Stato ha poi aggiunto che le obiezioni, che hanno spinto al noto voto consultivo negativo, dovevano essere riferite a scelte operative che appartengono al futuro sviluppo del nuovo Comune e non ai fondamenti territoriali, istituzionali, demografici e finanziari che hanno motivato la proposta di aggregazione: i timori e le preoccupazioni espressi, segnatamente una certa diffidenza nei confronti della possibilità di collaborare apertamente e costruttivamente con i cittadini degli altri Comuni e il superamento di
contrasti storici, peraltro imposto dalle sopravvenute necessità delle regioni periferiche, dovranno essere superati in larga misura dalle scelte democratiche che sarà chiamato a compiere il nuovo Comune (pag. 2 e seg.). Il Governo ha pure rilevato che il territorio dei tre Comuni è di notevoli dimensioni, mentre gli insediamenti sono assai ridotti, corrispondenti a poco meno dell'1%.
Anche nel già citato rapporto di maggioranza del 14 dicembre 2004 si sottolinea che i tre Comuni versano in una situazione precaria, se non addirittura allarmante (pag. 4), viste le condizioni finanziarie difficili e per di più con scarse prospettive di miglioramento (pag. 7). Condiviso è pure l'aspetto che l'aggregazione sia giustificata dal punto di vista geografico sia per la contiguità territoriale sia perché permette di integrare l'intero territorio della valle Bavona nel nuovo Comune, assicurando così la gestione di questa preziosa area naturale e paesaggistica da parte di un'unica amministrazione comunale (pag. 8). Sebbene l'aggregazione litigiosa non costituirà la panacea di tutti i mali, si rileva, essa rappresenta comunque un punto di partenza più solido e rassicurante per una migliore gestione della cosa pubblica nella comunità e nei territori interessati (pag. 7).

Del resto, pure nel rapporto di minoranza, sostenendo in sostanza che l'art. 9 LASC dovrebbe essere applicato in maniera restrittiva, non vengono addotti argomenti giuridici decisivi contrari all'aggregazione litigiosa. Si ammette infatti che la situazione del Comune di Bignasco presenta aspetti problematici, sostenendo tuttavia che non sarebbero date le premesse per cancellare questa realtà storica e culturale (cfr. anche il progetto per l'aggregazione dei tre Comuni interessati, del 27 febbraio 2003, e il Rapporto alla cittadinanza, del 23 dicembre 2003).
4.4 I generici accenni ricorsuali non dimostrano l'arbitrarietà degli argomenti testé citati, in particolare degli accertamenti relativi alla precaria situazione finanziaria del Comune, atteso che una decisione non è arbitraria per il solo motivo che un'altra soluzione sarebbe sostenibile o addirittura preferibile. E' necessario dimostrare e spiegare perché la contestata decisione sarebbe manifestamente insostenibile, in aperto contrasto con la situazione effettiva, fondata su una svista manifesta oppure in urto palese con il sentimento di giustizia ed equità. Giova inoltre ricordare che il Tribunale federale annulla la decisione cantonale soltanto quando essa risulti insostenibile non solo nella motivazione, bensì anche nel risultato (DTF 129 I 8 consid. 2.1 pag. 9, 128 I 177 consid. 2.1, 127 I 54 consid. 2b pag. 56). Simili estremi non sono dimostrati nella fattispecie.
4.5 Privo di consistenza è l'accenno a un'asserita lesione del principio della legalità, perché il Gran Consiglio ha scelto il nome del nuovo Comune e stabilito a Cevio la sede del nuovo palazzo comunale (art. 1 e art. 5 del decreto impugnato). L'art. 8 cpv. 2 LASC dispone infatti che nel decreto legislativo il Gran Consiglio stabilisce il nome del nuovo Comune, il circolo cui viene attribuito e tutte le modalità applicative necessarie.
4.6 Secondo iI Comune ricorrente, il contestato decreto legislativo violerebbe anche il principio della proporzionalità (art. 36 cpv. 3 Cost.). Esso sostiene, tuttavia in maniera del tutto generica senza addurre dati precisi, che dal piano finanziario non risulterebbe un nuovo Comune più forte o migliore dei tre attuali, ma semplicemente la somma di tre Comuni sostanzialmente deboli, per cui l'imposta fusione non sarebbe necessaria. Sussisterebbero infatti interventi meno drastici, primo fra tutti il nuovo meccanismo instaurato dalla perequazione finanziaria intercomunale, che potrebbero indurre i comuni ad aggregarsi. Argomenta che con la graduale riduzione del contributo transitorio molti comuni sarebbero costretti a esplorare tutte le vie per ridurre i loro costi di gestione e per mantenere il debito pubblico entro limiti accettabili e aggiunge che la LPI non implicherebbe, a suo parere mediante un silenzio qualificato, di imporre l'aggregazione coatta per il semplice fatto di percepire il contributo transitorio.
Il ricorrente in relazione alla sua autonomia è legittimato a far valere l'asserita lesione del principio di proporzionalità, secondo cui un provvedimento dev'essere idoneo a raggiungere lo scopo desiderato e per il quale

deve sussistere un rapporto ragionevole tra lo scopo perseguito e i mezzi utilizzati (DTF 131 I 91 consid. 3.3 e rinvii). Con il generico accenno alla LPI il ricorrente disattende tuttavia che questa legge (v. art. 2) è armonizzata con gli obiettivi cantonali in tema di nuove aggregazioni tra comuni e che per i comuni, la cui struttura finanziaria causa la durevole dipendenza dagli aiuti ivi previsti, il Consiglio di Stato può subordinarne l'erogazione all'avvio da parte del comune beneficiario di uno studio di aggregazione compatibile con la LASC. La circostanza che con la criticata aggregazione non venga necessariamente costituito un Comune forte non lede il principio di proporzionalità, ritenuto che secondo gli accertamenti delle Autorità cantonali, di cui non è dimostrata l'arbitrarietà, a medio/lungo termine l'esistenza del Comune non sarebbe garantita (cfr. DTF 131 I 91 consid. 3.3 e 3.4). Trattandosi inoltre di circostanze locali, meglio conosciute e valutate dalle Autorità cantonali, il Tribunale federale
s'impone un certo riserbo e si astiene dall'interferire in questioni di spiccato apprezzamento (cfr. DTF 119 Ia 362 consid. 3a, 117 Ia 434 consid. 3c, 430 consid. 4a).
4.7 Neppure regge l'accenno ricorsuale sulla mancanza di un interesse pubblico sufficiente giustificante la criticata aggregazione, perché nel comprensorio la percentuale degli oppositori raggiunge il 35.98%, ritenuto che comunque una maggioranza del 64.02% è favorevole. Si può d'altra parte rilevare che queste cifre, come rettamente sottolineato dagli altri due Comuni nelle loro osservazioni, hanno un significato relativo, ricordato che a Bignasco su 175 cittadini iscritti nel catalogo elettorale, 54 si sono espressi a favore e 89 contro la fusione, determinando una differenza di 35 voti (cfr. DTF 94 I 351 consid. 4b/bb in fine pag. 358). Del resto, l'assunto, riproposto anche in questo contesto, peraltro sempre in modo generico, che non sarebbe logico pensare di creare un Comune finanziariamente sano e forte aggregando tre Comuni sostanzialmente deboli, misconosce che, come già visto, a medio/lungo termine nessuno dei Comuni potrebbe usufruire di una sufficiente un'autonomia gestionale, per cui di per sé si è confrontati a un'aggregazione per necessità, attuabile - anche senza il consenso di talune collettività locali - a tutela di interessi primari riconoscibili all'insieme della comunità aggregata (cfr. messaggio sulla LASC,
pag. 7). I Municipi di Cevio e Cavergno non sostengono poi che il nuovo Comune costerà meno dei tre attuali, ma insistono sull'indubbia razionalizzazione dei costi e dell'organizzazione, reputando il richiamo ricorsuale al piano finanziario allestito nell'ambito dello studio sull'aggregazione fuori luogo, poiché semplice istrumento di lavoro interno. D'altra parte, sempre nella sentenza del 12 marzo 2001, il Tribunale federale aveva già rilevato che dovendosi procedere in un dato comprensorio a un'aggregazione forzata, dati gli speciali requisiti, era chiaro che non era possibile restringerla ai soli Comuni sotto vari punti di vista deboli e deficitari, perché il risultato non sarebbe stato quello di dissolvere o diminuire il disagio, né tanto meno di formare le volute e nell'interesse generale appropriate entità efficienti (consid. 6).
4.8 Il Comune ricorrente adduce infine una violazione del diritto di iniziativa garantitogli dall'art. 41 Cost./TI. Al riguardo rileva che il Comune di Frasco ha lanciato un'iniziativa legislativa per la ripartizione dei canoni d'acqua tra Cantone, Comuni e Patriziati, con contestuale modifica della LPI, allo scopo di permettere ai comuni periferici di ottenere maggiori entrate grazie al loro patrimonio idrico. Bignasco ha sostenuto attivamente questa iniziativa, mentre non l'avrebbero fatto i Comuni di Cevio e Cavergno. Aggiunge, sempre in termini generici, che qualora l'iniziativa sui canoni d'acqua dovesse riuscire, otterrebbe proventi sufficienti per colmare d'un sol colpo tutti i suoi debiti e garantirsi un futuro sicuro. Nelle osservazioni al ricorso i Municipi di Cevio e di Cavergno rilevano tuttavia di sostenere il principio all'origine di questa iniziativa, sulla quale del resto il nuovo Comune potrà nuovamente esprimersi.
4.8.1 Certo, secondo l'invocata norma, un quinto dei comuni può in ogni tempo, presentare al Gran Consiglio una domanda di iniziativa in materia legislativa (cpv. 1) e, a norma dell'art. 42 cpv. 1 Cost./TI, promuovere un referendum facoltativo. La questione sollevata è già stata esaminata dal Tribunale federale nella vertenza del Comune di Sala Capriasca. E' stato riconosciuto che la perdita degli accennati diritti era una conseguenza diretta, inevitabile e ovvia della fusione, ritenuto comunque che quegli stessi diritti spettavano poi al nuovo Comune di cui il ricorrente sarebbe stato chiamato a far parte. La questione di sapere se al Comune doveva essere riconosciuta la facoltà di avvalersi dell'art. 85 lett. a OG è per contro stata lasciata aperta, poiché l'aggregazione litigiosa, come quella in esame, era costituzionalmente corretta, per cui il tema dell'esercizio dei menzionati diritti politici era superato (sentenza citata, consid. 2b).
4.8.2 Con scritto del 6 aprile 2006 il ricorrente rileva che con un comunicato stampa della Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino è stata annunciata la pubblicazione su Internet del Rapporto del Gruppo di lavoro del Consiglio di Stato sull'iniziativa elaborata per la ripartizione dei canoni d'acqua tra Cantone, Comuni e

Patriziati e la modifica della LPI. Nel rapporto, rilevato che l'iniziativa, depositata il 31 gennaio 2005, è stata dichiarata riuscita e accertato ch'essa è ricevibile, si conclude che la stessa dovrebbe essere respinta dal Gran Consiglio e sottoposta al voto popolare con la semplice raccomandazione di reiezione, rinunciando a presentare un eventuale controprogetto. Ora, ricordato che di massima nel quadro di un ricorso di diritto pubblico non sono ammessi fatti nuovi, l'invocata circostanza non muterebbe comunque l'esito del gravame. In effetti, premesso che la questione dell'accoglimento dell'iniziativa da parte del popolo è ancora aperta, il ricorrente disattende che, come si è visto, la sua partecipazione alla contestata aggregazione è stata ritenuta fondamentale per la nascita del nuovo Comune (art. 9 lett. b LASC) e non è stata imposta soltanto a causa della sua precaria situazione finanziaria.
5.
Ne segue che, in quanto ammissibile, il ricorso dev'essere respinto. Non si preleva tassa di giustizia (art. 156 cpv. 2 OG).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:
1.
Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.
2.
Non si preleva tassa di giustizia.
3.
Comunicazione al patrocinatore del ricorrente, ai Municipi di Cavergno, di Cevio. e al Consiglio di Stato del Cantone Ticino, per sé e in rappresentanza del Gran Consiglio.
Losanna, 18 aprile 2006
In nome della I Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero
Il presidente: Il cancelliere: